

# 5 recomendaciones clave

para un entorno financiero que facilite la eficiencia energética promovida a escala local

- › **Mensaje de CITYnvest:**  
Acción local como idea central del marco financiero
- › **Recomendación 1:**  
Información y desarrollo de capacidad
- › **Recomendación 2:**  
Asistencia técnica
- › **Recomendación 3:**  
Ventanillas únicas regionales
- › **Recomendación 4:**  
Planes a largo plazo para la reducción de emisiones de CO<sub>2</sub>
- › **Recomendación 5:**  
Iniciativas orientadas a la ciudadanía

ACERCA DEL PROYECTO: CITYnvest es una iniciativa financiada por el programa de investigación e innovación Horizonte 2020 de la UE para el conjunto de la Unión. Su objetivo consiste en promover y reproducir modelos de financiación innovadores que ofrezcan buenos resultados para renovar edificios con criterios de eficiencia energética.





## Prefacio

### Mejorar el acceso a la financiación a escala local plantea retos importantes.

Anteponer la eficiencia energética es el principio fundamental que guiará a la Unión de la Energía hacia el futuro y situará a Europa a la vanguardia de la acción climática. Es necesario que las partes interesadas a todos los niveles de la administración unen esfuerzos para cumplir los objetivos de la Unión y aplicar el Acuerdo de París.

**Para lograr buenos resultados es necesaria una importante participación de los gobiernos locales.**

Muchas ciudades europeas ya son líderes en soluciones de energía limpia y se han sumado a iniciativas locales, de la UE y globales, como el Pacto de los Alcaldes para el Clima y la Energía. Sin embargo, **conseguir una financiación adecuada para responder a las ambiciones locales presenta un reto muy difícil.** En su comunicación «Energía limpia para todos los europeos» publicada en noviembre de 2016, la Comisión Europea presentaba una serie de propuestas para abordar este problema facilitando nuevas oportunidades para financiar proyectos de eficiencia energética. La iniciativa «Financiación inteligente para edificios inteligentes» forma parte del paquete de medidas que reconocen que *responder a la necesidad de movilizar y liberar la inversión privada es fundamental para una política fructífera de eficiencia energética.*

CITYnvest es una iniciativa financiada por el programa de investigación e innovación Horizonte 2020 de la UE para el conjunto de la Unión. En los últimos tres años, CITYnvest ha prestado apoyo a las autoridades locales europeas a fin de poner en marcha modelos financieros innovadores para renovar edificios con criterios de eficiencia energética. Gracias a la experiencia sobre el terreno en tres regiones (Murcia (España), Lieja (Bélgica) y Rhodope (Bulgaria)) y un programa de desarrollo de capacidad a gran escala en 10 países (Italia, Rumanía, Letonia, Lituania, Francia, Hungría, Bélgica, España, Bulgaria y Países Bajos), se han analizado los obstáculos relacionados con el marco de gobernanza y regulatorio, los conocimientos técnicos o el entorno financiero y político, y se han formulado una serie de recomendaciones principales.

En la presente publicación, CITYnvest propone recomendaciones basadas en datos concretos con el objetivo de mejorar el marco financiero para facilitar la eficiencia energética desde la perspectiva de las autoridades locales. La publicación resume **los principales mensajes** que CITYnvest desea transmitir a los **responsables políticos y de toma de decisiones** a escala de la UE, nacional y local.



## CITYnvest y «Financiación inteligente para edificios inteligentes»

La comunicación de la Comisión Europea «Energía limpia para todos los europeos» destaca el principio de *Anteponer la eficiencia energética* y define la iniciativa «Financiación inteligente para edificios inteligentes». La iniciativa propone soluciones prácticas destinadas a seguir explotando la financiación privada para la eficiencia energética y las energías renovables en los edificios.

CITYnvest considera que la iniciativa «Financiación inteligente para edificios inteligentes» es un paso positivo hacia la transición a las energías limpias impulsada a nivel local. La presente publicación aborda cuestiones importantes no resueltas y presenta propuestas para mejorar las actuaciones de conformidad con los pilares de la iniciativa.

### Pilar 1 Uso más eficaz de los fondos públicos

*Promover un uso más eficaz de los fondos públicos mediante, entre otros instrumentos, el desarrollo de plataformas flexibles de financiación para eficiencia energética y energías renovables e impulsar la combinación del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas y otros fondos públicos, incluidos los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos;*



### Pilar 2 Asistencia y agrupación

*Ayudar a los promotores a desarrollar plenamente buenas ideas de proyectos, con más mecanismos de asistencia y agrupación para el desarrollo de proyectos.*



### Pilar 3 Reducción de riesgos

*Hacer que las inversiones en eficiencia energética inspiren más confianza y sean atractivas para los promotores de los proyectos, las entidades de financiación y los inversores.*





## Mensaje principal de CITYnvest:

### La acción local como idea central del marco financiero para la eficiencia energética

Para explotar el gran potencial del ahorro energético en el sector de la construcción de la Unión Europea (UE), así como **utilizar los fondos públicos con mayor eficacia** y **aprovechar las inversiones privadas**, se puede incrementar el uso de instrumentos financieros combinando fondos públicos con inversión privada. En efecto, los recursos disponibles a través de la inversión privada son cuantiosos, pero suelen estar infrautilizados.

El incremento de la financiación público-privada para la asistencia al desarrollo de proyectos en el marco de la iniciativa «Financiación inteligente para edificios inteligentes» es un paso positivo en la dirección correcta que debería continuarse con otras actuaciones para garantizar que los fondos lleguen realmente a las autoridades locales, que son las que más los necesitan. Sin embargo, los **actuales mecanismos de apoyo no incluyen inversiones de menor cuantía** y disuaden a ciertas autoridades locales de solicitar ayudas debido a las **condiciones específicas que deben cumplir y la complejidad de los procedimientos**.

Muchas autoridades locales están dispuestas a aplicar mecanismos de financiación innovadores para la modernización en eficiencia energética. A su vez, los fondos de la UE pueden financiar inversiones de capital riesgo en ámbitos donde los recursos locales son limitados. Sin embargo, **las autoridades locales no suelen disponer de la capacidad interna necesaria y/o desconocen el apoyo que podrían recibir** para poner en marcha proyectos de inversión.

Con el propósito de superar estos obstáculos, CITYnvest insta a la UE y a los responsables políticos y de toma de decisiones nacionales y locales a promover una mejor utilización de los fondos existentes para llegar a las esferas locales a través de **instrumentos financieros**, incrementando los programas de **asistencia técnica y desarrollo de capacidades**.



## Primera recomendación a los **responsables políticos de la UE** en el ámbito de la **información y el desarrollo de capacidades**:

Reforzar las iniciativas de información y desarrollo de capacidades para agilizar la utilización de fondos existentes.



### OBSTÁCULO: **CONOCIMIENTOS TÉCNICOS**

Invertir en eficiencia energética exige pericia y conocimientos técnicos para generar carteras de proyectos sostenibles. Los fondos públicos que ponen a disposición la UE y los Estados miembros pueden ser una ayuda de gran valor para las autoridades locales. Sin embargo, hay poco **conocimiento y escasa comprensión del apoyo financiero que puede ofrecer la UE a las** autoridades locales para movilizar inversiones en eficiencia energética. Por un lado, hay una brecha considerable entre la oferta de la Comisión Europea en materia de instrumentos financieros «listos para su utilización», como son los fondos de desarrollo urbano, y el conocimiento de dichos instrumentos por parte de las autoridades locales. Por otro lado, observamos múltiples interpretaciones nacionales respecto al propósito y la accesibilidad de la financiación de la UE, lo que impide aprovechar mejor los recursos de la Unión a nivel local. Asimismo, son muchas las autoridades locales que consideran que los procedimientos para solicitar financiación de la UE (especialmente el programa Horizonte 2020) son demasiado complicados y costosos para que merezca la pena intentarlo, por no hablar de las barreras lingüísticas que presentan (la documentación de gran parte de los programas solo está disponible en inglés).

### POSIBLES SOLUCIONES

A escala de la UE, sería necesario poner a disposición más recursos para programas de desarrollo de capacidades y de información. Estos recursos también deberían destinarse a promover una interpretación normalizada de la asignación de fondos europeos, lo que evitaría diferentes concepciones a escala local.

Se deberían dotar más recursos a canales como el Pacto de los Alcaldes para desarrollar programas a medida y crear nuevas herramientas, métodos y ejemplos de casos prácticos a fin de brindar asistencia a las autoridades locales de los Estados miembros en su propio idioma y promover un uso más eficaz de los fondos públicos disponibles en cada región.

A su vez, sería necesario ampliar los servicios de información actuales, como son el Centro Europeo de Asesoramiento para la Inversión y el Financial Instruments Advisory «Fi-Compass », y agruparlos con centros especializados nacionales/regionales que actúen como facilitadores del mercado nacional/regional y puedan ayudar y asesorar a las autoridades locales en todos los idiomas de la UE.

#### **Ejemplo que respalda esta recomendación**

A través del programa de desarrollo de capacidades organizado por CITYnvest, las autoridades locales de **Hungría, Francia, Italia, Rumanía** y muchos otros países tuvieron conocimiento de las posibilidades que ofrecen los fondos de la UE. Estos países han mostrado interés en utilizar dichos fondos para aplicar mecanismos de financiación innovadores para proyectos de eficiencia energética. Sin las iniciativas de CITYnvest destinadas a las autoridades locales habría sido difícil atraer tal interés hacia mecanismos de financiación innovadores.



## Segunda recomendación a los **responsables políticos de la UE** en el ámbito de la **asistencia técnica**:

Adaptar en mayor medida los mecanismos de apoyo a las realidades locales con un sistema de asistencia técnica a pequeña escala



### OBSTÁCULO: **REGULACIÓN/ GOBERNANZA**

Para establecer mecanismos de financiación innovadores a menudo es necesario incrementar los conocimientos especializados de las autoridades locales. Las ciudades consideran que la asistencia técnica es una herramienta importante para aumentar las capacidades y realizar inversiones en eficiencia energética. Sin embargo, **hay tres aspectos fundamentales** que deben tenerse en cuenta para garantizar que los actuales sistemas de asistencia técnica lleguen al ámbito local:

El gran volumen de inversión necesario para beneficiarse del instrumento de financiación ELENA supone un reto **para los pequeños municipios** y para los Estados miembros en los que la agrupación de proyectos resulta imposible en la práctica debido a la **ausencia de una autoridad coordinadora provincial o regional**.

**Las convocatorias de propuestas competitivas** con las mismas condiciones que otras convocatorias de Horizonte 2020, en base a las cuales se puede ofrecer asistencia para el desarrollo del proyecto (en el marco del programa H2020 Energía) a las autoridades locales, **no se ajustan a las necesidades, los recursos y los procesos de toma de decisiones de las autoridades locales**.

Los estudios previos necesarios para preparar las solicitudes de **asistencia técnica son costosos** y las autoridades locales carecen, por lo general, de las capacidades y los conocimientos técnicos adecuados para presentar las solicitudes por su cuenta. Este aspecto es muy importante porque las solicitudes de asistencia energética local europea (ELENA), de ayuda para el desarrollo de proyectos y del Fondo Europeo de Eficiencia Energética (FEEE) **solo pueden presentarse en un número reducido de idiomas de la UE**.

### POSIBLES SOLUCIONES

La creación de un sistema de (pre)asistencia técnica a pequeña escala dirigido a ayudar a las autoridades locales a realizar estudios y preparar solicitudes para los actuales sistemas de asistencia técnica podría contribuir a superar estos obstáculos. Dicho instrumento podría parecerse a las subvenciones de asistencia técnica del programa LIFE y debería permitir que los solicitantes preparasen las propuestas en su propio idioma empleando un sistema similar a la iniciativa «Acciones Urbanas Innovadoras».

También en este caso la actuación de los centros especializados nacionales/regionales como sistemas de asistencia técnica intermediarios podría ser una solución útil para facilitar y agilizar el acceso a los sistemas de asistencia técnica de la UE, abordar los obstáculos nacionales y señalarlos en el ámbito comunitario.

#### Ejemplo que respalda esta recomendación

Gracias a CITYnvest, las autoridades locales de **la región de Rhodope** aunaron esfuerzos para presentar una solicitud satisfactoria en el marco de ayudas para el desarrollo de proyectos de H2020. CITYnvest, que actuó como una suerte de facilitador de asistencia previa técnica, desempeñó un papel fundamental en el apoyo a los municipios para la elaboración de un plan de actuación detallado y en brindar asesoramiento experto a las autoridades locales, además de llevar a cabo estudios técnicos y preparar un plan de negocio para un sistema de ventanilla única.



## Tercera recomendación a los **gobiernos nacionales** en el ámbito de las **ventanillas únicas regionales**:

Asignar recursos a nivel nacional para la creación de ventanillas únicas regionales que ofrezcan paquetes de servicios integrados de eficiencia energética



### OBSTÁCULO: FINANCIERO/REGULATORIO

La agrupación de proyectos exige coordinar estructuras regionales que puedan conectar distintas autoridades locales con el mercado financiero. En varias regiones de la UE se está implantando un sistema de ventanillas únicas regionales para inversiones en eficiencia energética a fin de promover la vinculación y la agrupación de proyectos. No obstante, **la creación de dichas estructuras requiere recursos financieros** para contratar personal con capacidades adecuadas y ofrecer formación a las plantillas, además de medidas para **eliminar obstáculos regulatorios** que dificultan el uso de recursos financieros (cuando se dispone de ellos).

#### Ejemplo que respalda esta recomendación

Muchos de los modelos señalados en el informe comparativo de CITYinvest actúan como ventanillas únicas para renovaciones energéticas que prestan asistencia a las autoridades locales. Un gran número de ellos ha demostrado su capacidad para crear programas de inversión en eficiencia energética a gran escala. Gracias al programa de desarrollo de capacidades de CITYinvest, los gobiernos locales de varios países de la UE tomaron conocimiento de las ventajas de estos modelos de financiación innovadores y se mostraron interesados en reproducirlos. Por ejemplo, los gobiernos locales de países bálticos de la UE (**Letonia y Lituania**) tomaron conciencia de las ventajas del modelo **GRE Liege**, una de las regiones piloto de CITYinvest, y mostraron su interés en reproducir el modelo. Sin embargo, las autoridades regionales carecen de recursos para poner en marcha y reproducir plenamente dichos modelos. En países como Francia, además de la falta de financiación, la complejidad de las normas para recibir ayudas públicas de la UE ha constituido un reto importante a la hora de recibir Fondos EIE para poner en marcha renovaciones de eficiencia energética en viviendas sociales, por ejemplo a través de estructuras como las de ventanilla única. Los mecanismos de apoyo nacionales serían un avance importante en este ejercicio de reproducción de modelos.

### POSIBLES SOLUCIONES

A escala nacional, los Estados miembros deberían asignar más recursos y disponer de bases de datos de buenas prácticas para crear sistemas regionales de ventanilla única que ofrezcan paquetes de servicios integrados de eficiencia energética a las autoridades municipales y presten asistencia en la preparación de proyectos de renovación, todo ello con el propósito de aumentar la inversión en renovaciones con criterios de eficiencia energética.

Los mecanismos de apoyo nacionales deberían complementar los sistemas de asistencia técnica a escala de la UE y promover la reproducción de soluciones de financiación para proyectos de eficiencia energética desarrollados en el marco de los proyectos financiados a través de la ayuda para el desarrollo de proyectos de H2020, el FEEI y ELENA.

Los Estados miembros deberían incluir desde un primer momento a las autoridades locales en la elaboración de programas operativos para garantizar su atención a las necesidades más acuciantes y asignar recursos adecuados a través de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) para crear un sistema de ventanilla única que promueva la agrupación de proyectos. A la hora de preparar el terreno para mejorar el uso de los Fondos EIE debe prestarse especial atención a la aplicación de normas de contratación pública y a la legislación en materia de ayudas públicas, lo que puede complicar en gran medida la puesta en práctica.

Para complementar los recursos disponibles a través de los Fondos EIE, los Estados miembros deberían proponer medidas nacionales específicas en materia climática (financiadas, por ejemplo, a través de los precios para el carbono, tal como se contempla en los regímenes de comercio de derechos de emisión) dirigidas a impulsar la creación y el funcionamiento de ventanillas únicas, y proporcionar asistencia adicional a los gobiernos locales en la preparación de sus proyectos de inversión en eficiencia energética.



## Cuarta recomendación a los **gobiernos nacionales** y los **gobiernos locales** en el ámbito de **los compromisos claros y planes a largo plazo**:

Comprometerse con unos objetivos claros de reducción de emisiones de CO<sub>2</sub> y elaborar planes y programas a largo plazo para cumplir dichos objetivos



### OBSTÁCULO: **POLÍTICO**

Es importante adoptar una estrategia a largo plazo a la hora de renovar el parque inmobiliario. Este aspecto es de vital importancia cuando se desea atraer inversión privada y contribuir a la economía local en materia de empleo y oportunidades de mercado. **De hecho, la falta de planes a largo plazo y de un compromiso político claro** puede disuadir a los inversores privados de financiar proyectos con largos períodos de rentabilidad de la inversión (generalmente proyectos energéticos). A su vez, la falta de ambiciones claras, de planes de ejecución estructurados y de sistemas de control certificados suele provocar enfoques fragmentados y proyectos de inversión dispersos que utilizan fondos públicos disponibles (limitados) de manera ineficiente.

### POSIBLES SOLUCIONES

A escala nacional, unos objetivos ambiciosos de eficiencia energética y de ahorro energético, junto con planes de implementación sistémicos, ayudarán a liberar inversiones privadas y aprovechar mejor los fondos públicos. Los objetivos y planes nacionales deberían formularse a partir de planes locales disponibles y garantizar la adaptación de buenas prácticas locales mediante sistemas de planificación e información, a través de los cuales los Estados miembros deben identificar, abordar y eliminar los obstáculos que dificultan el cumplimiento de los objetivos energéticos por parte de los agentes locales.

A nivel local, unir iniciativas como la del Pacto de los Alcaldes formaliza el compromiso político y motiva a las autoridades municipales a adoptar planes y sistemas de control certificados y verificados, lo que supone una garantía para el mercado privado de la participación municipal a largo plazo en actuaciones de

### Ejemplo que respalda esta recomendación

**Murcia, región piloto de CITYnvest**, se incorporó al Pacto de los Alcaldes en calidad de coordinadora en 2013 y apoyó así a los 45 municipios que han firmado el Pacto en la región. En el desempeño de sus funciones, Murcia se ha sumado a varios proyectos, como el proyecto ELENA-Fuensanta, que ha movilizado inversiones por un valor aproximado de 33 millones de euros (principalmente en alumbrado público). A través de CITYnvest, Murcia ha preparado un plan de acción para la inversión plenamente integrado en la estrategia de energía sostenible regional para la modernización de todos los edificios públicos pertenecientes al gobierno regional. Con la definición de planes a largo plazo, la región de Murcia ha accedido a fondos de la UE y prestado apoyo técnico y financiero a las ciudades y los municipios de la región para la puesta en marcha de proyectos de energía sostenible de forma coherente y organizada.

Los planes a largo plazo y el énfasis en garantizar un proceso de contratación pública socialmente responsable (p. ej., cláusula de formación, lucha contra el dumping social y restricciones a la subcontratación) han logrado el éxito de **GRE Liege RenoWatt Agency**. Con su apuesta por las renovaciones energéticas como oportunidad financiera para cumplir los ambiciosos objetivos de la UE a la vez que se impulsa el empleo local, GRE Liege ha formalizado contratos de CRE con varias autoridades locales y hospitales de la región.

energía sostenible. Asimismo, las ciudades que aprobaron el Plan de acción en materia de energía sostenible y acción por el clima (PAES) pueden tener acceso directo a líneas de financiación exclusivas, como Ciudades y Comunidades Inteligentes del programa Horizonte 2020.



## Quinta recomendación a los **gobiernos locales** en el ámbito de las **iniciativas orientadas a la ciudadanía:**

Crear un entorno propicio para modelos financieros innovadores y orientados a la ciudadanía mejorando la colaboración entre las autoridades locales y las cooperativas de energía renovable.



### OBSTÁCULO: **REGULATORIO**

Las cooperativas de energía renovable (REScoops) ofrecen un instrumento exclusivo para financiar proyectos de eficiencia energética mediante contribuciones directas de la ciudadanía. Las REScoops ofrecen diversas ventajas a las autoridades locales, tanto de índole económica como social. Sin embargo, estas ventajas sociales no suelen reconocerse y tampoco se tienen en cuenta en los procesos de **licitación**. Asimismo, **la falta de un marco normativo** que motive a las autoridades locales a aunar esfuerzos con las REScoops no favorece la reproducción generalizada de este modelo.

### POSIBLES SOLUCIONES

Las ciudades deberían fomentar la participación de la ciudadanía en proyectos energéticos sostenibles y aplicar criterios específicos, por ejemplo, a través de licitaciones, para reconocer el valor de los agentes cooperativos del mercado. Los criterios deberían alentar la participación de las REScoops y subrayar también las ventajas no financieras.

#### Ejemplo que respalda esta recomendación

Son varias las autoridades locales belgas que se han asociado con **REScoops** para movilizar inversiones en proyectos de energía sostenible. Las autoridades locales de diversas partes del país promueven intensamente la participación de la ciudadanía en proyectos energéticos para garantizar un equilibrio entre los intereses políticos (población, planeta, beneficio económico) y los intereses de los promotores privados (básicamente beneficio económico). La provincia de Flandes oriental, por ejemplo, fomenta al menos un 20% de participación directa de la ciudadanía en los proyectos energéticos. A partir de esta iniciativa, el municipio de Laarne ha decidido que los nuevos proyectos energéticos de su municipio deben estar abiertos a una participación directa de la ciudadanía de al menos el 50%. La misma tendencia se observa en algunas partes de Valonia, donde la tasa alcanza el 50%.



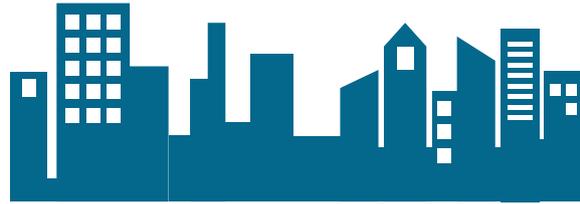
## Estadísticas de la UE

### Los edificios son responsables del

**40%** del consumo energético



**36%** de las emisiones de CO2 de la UE.



**75%** de nuestro parque inmobiliario se ha construido con códigos de rendimiento cercanos a cero



**75 - 90%** del parque inmobiliario seguirá existiendo en **2050**

### El objetivo climático del proyecto Europa 2030 implica

un consumo energético inferior al 80% en los edificios a largo plazo, lo que requiere inversiones por un periodo de entre 20 y 40 años.

**-80%** de consumo energético



Inversión a largo plazo entre **20 y 40** años

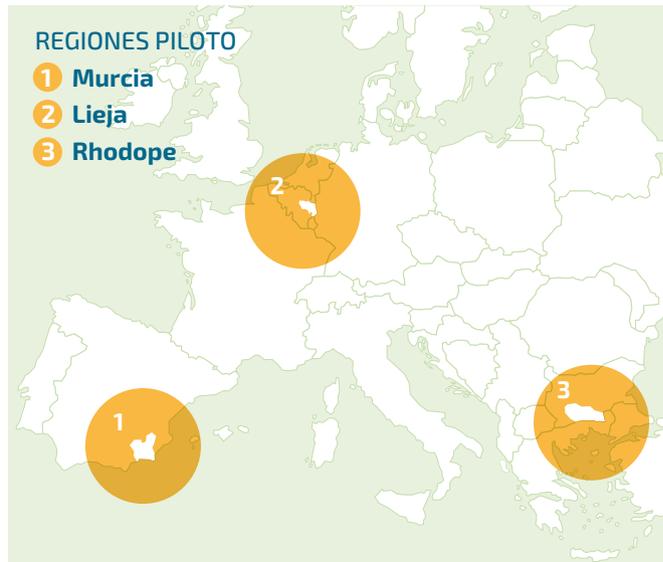


## Resultados de proyectos de CITYinvest



**Ahorro energético de  
105.020 MWh/año**

Realizado en tres regiones piloto



**Inversiones de  
157.563.000 euros**

en energía sostenible en tres  
regiones piloto gracias  
a CITYinvest



**Participación de  
las autoridades  
locales**

(650 autoridades locales  
en 10 países de la UE)

## AUTORES

Giustino Piccolo (Alianza del Clima)  
Alianza del Clima (Consejo de Municipios y Regiones de Europa)

## AGRADECIMIENTOS

Los autores desean dar las gracias a *Climate Alliance Working Group on Financing* (Consejo Asesor de CITYinvest), *CEMR Expert Group on Local Financing*, *Expert group on territorial cohesion*, *CEMR Expert Group on Climate and Energy* y a todo el equipo de CITYinvest (GRE Liege, INFO Murcia, SEC, Energinvest and REScoop.eu) por sus valiosos comentarios y opiniones.

## SOCIOS DEL PROYECTO



Funded by the Horizon 2020  
Framework Programme of the  
European Union

*Este proyecto ha recibido financiación del programa de investigación e innovación Horizonte 2020 de la Unión Europea, en el marco del acuerdo de subvención n.º 649730. Los autores de esta publicación asumen la responsabilidad exclusiva de su contenido. La información facilitada no refleja necesariamente la opinión de la Unión Europea. EASME y la Comisión Europea no asumen responsabilidad alguna por el uso que pueda hacerse de la información recogida en esta publicación.*